

ARQUISUR 2018
ROSARIO  

26
27
28 | SEP 2018

XXII Congreso Arquisur

La dimensión pública de la Arquitectura

LIBRO · DE · PONENCIAS



UNR Universidad
Nacional de Rosario

FAPyD Facultad de Arquitectura,
Planeamiento y Diseño.


arquisur
Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura Pública del Mercosur

ISBN 978-987-702-311-4 Universidad Nacional de Rosario, A&P Ediciones, 2018.

XXII Congreso Arquisur : la dimensión pública de la Arquitectura : libro de ponencias / María Elinor Aeberhard ... [et al.] ; contribuciones de Catalina Daffunchio ; coordinación general de Bibiana Ponzini ; Bibiana Cicutti. - 1a ed . - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario ; Rosario : A&P Ediciones, 2018.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-311-4

1. Arquitectura . I. Aeberhard, María Elinor II. Daffunchio, Catalina, colab. III. Ponzini, Bibiana, coord. IV. Cicutti, Bibiana , coord.

CDD 720

ISBN 978-987-702-311-4



9 789877 023114



Venettia Romagnoli
venettiaromagnoli@hotmail.com

Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano-
(CONICET- UNNE) /Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda- IIDVi /
Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Chaco, Argentina.

Políticas de ordenamiento territorial como escenario de disputa entre actores. Aportes para la construcción de un marco interpretativo

Introducción

Entender al territorio como en escenario de fenómenos multidimensionales, complejos y dinámicos (Kullock, 2010), implica concebir a las políticas de ordenamiento territorial como un proceso atravesado por la disputa entre diversos actores que se movilizan según preferencias e intereses, e intentan influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas, a través de la utilización –asílada o simultánea– de todo tipo de recursos, sean estos medios económicos (campañas de publicidad, financiación más o menos oculta, presiones, etc.), recursos políticos (movilizaciones, campañas, manifestaciones, boicots, etc.) y/o recursos cognitivos (informes, artículos de expertos, dictámenes, etc.). Dentro del repertorio de actores, los poderes públicos también disponen –además de los recursos mencionados– de los recursos normativos (Subirats: 2001; Tamayo Saenz: 1997, Jobert: 2005;

Bourdieu: 1993, 1998 y 2001), a partir de los cuales cuentan con la capacidad de legitimar decisiones en nombre del interés general, solapando e invisibilizando el proceso de disputa entre actores (Fraser: 1986 y 1991; Romagnoli: 2012, 2015 y 2017). Este trabajo pretende avanzar en la explicitación de un marco interpretativo que permita cuestionar el carácter tecnocrático de las políticas de ordenamiento territorial, y entenderlas como un instrumento del Estado para la conformación regulación y legitimación de grupos sociales.

Hacia la construcción de un marco interpretativo crítico para el análisis de las políticas de ordenamiento territorial

El territorio es concebido como un espacio natural trasformado por la acción de todos para la utilización de sus recursos, que se caracteriza por tener



Palabras clave

ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DIVERSIDAD DE ACTORES, ROL DEL ESTADO

una capacidad limitada de acogida, y que experimenta sucesivas y constantes transformaciones. Estas características lo constituyen en escenario de fenómenos multidimensionales, complejos y dinámicos (Kullock, 2010) y como un espacio de pujas de intereses de diferentes actores con asimétricas cuotas de poder que ponen en juego las estrategias con las que cuentan para apropiarse de sus recursos e incidir en su configuración (Romagnoli: 2015 y 2017).

En este trabajo, las políticas públicas de ordenamiento territorial son analizadas desde una perspectiva que intenta superar los enfoques tecnocráticos, concibiéndolas como producto de la disputa entre los diversos actores interesados e involucrados en las distintas instancias implicadas en su configuración (Subirats, 1989; Tamayo Saenz, 1997; Jobert, 2005; Bourdieu, 2001 y Romagnoli, 2015 y 2017).

Tal como se muestra en la figura 1, se reconoce el carácter cíclico o procesual de las políticas públicas (Subirats, 1989 y Tamayo Sáez, 1997). Desde esta perspectiva, el proceso seguido por toda política pública se inicia cuando un determinado gobierno asume y define la existencia de un problema para proponer una solución, analiza alternativas en función de los intereses implicados y los recursos disponibles, se fija determinados objetivos y toma



Figura 1. Ciclo de las políticas públicas: identificación de fases e instancias. Fuente: elaboración propia en base a Tamayo Sáez (1997:2)

las decisiones que desencadenan la implementación de acciones para obtener ciertos resultados. Sin embargo, no se trata de una operación metódica automatizada reservada a expertos “neutrales” en formulación de políticas, por el contrario, cada una de las fases, instancias o momentos del “ciclo de las políticas públicas” se encuentra atravesada y determinada por la lucha y el conflicto, constituyéndose en el resultado del triunfo o hegemonía de un grupo social sobre otro.

En trabajos anteriores (Romagnoli, 2015, 2016 y 2017) fue señalado el ciclo de las políticas públicas debe ser analizado desde la perspectiva de las necesidades (Fraser, 1986 y 1991), lo que implica entender que las necesidades que fundamentan las políticas públicas no están “simplemente dadas” sino que son “construidas” a partir de procesos de lucha política. En los que es posible además identificar distintos momentos: un primer momento de lucha por establecer el estatuto político de una determinada necesidad, otorgándole legitimidad política o no (disputa por la “politización” la necesidad). Un segundo momento nos ubica en la lucha por la interpretación de esa necesidad, donde se juega el poder para definirla de manera hegemónica y determinar la forma “conveniente” de satisfacerla (disputa por la interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores) y finalmente, un tercer momento nos muestra el

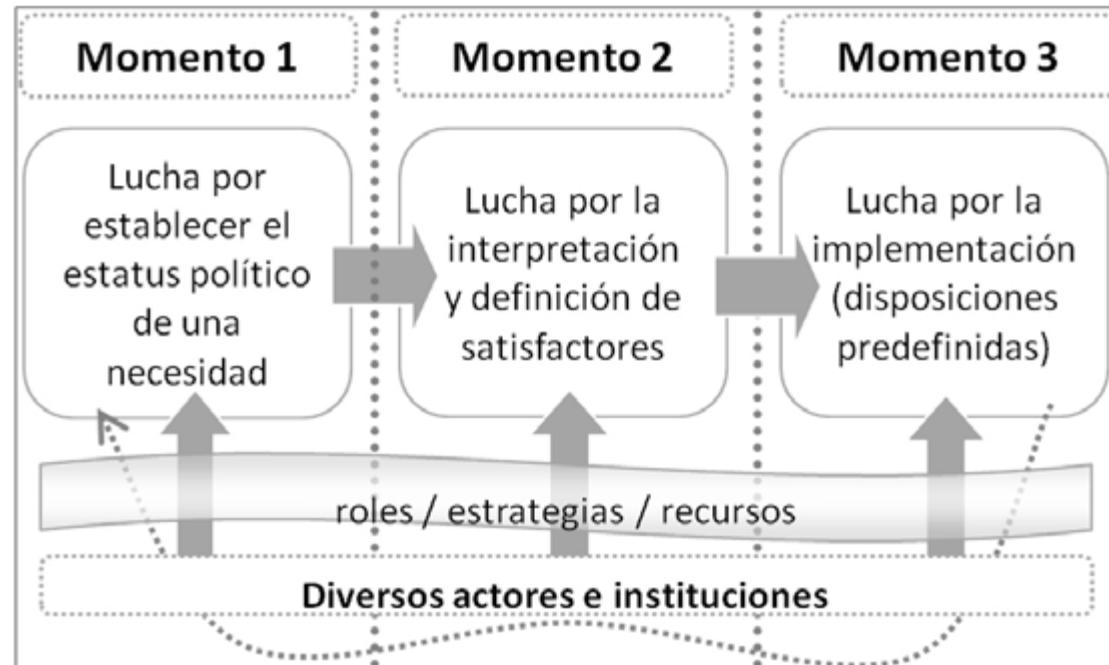


Figura 2. El proceso de las políticas públicas desde la perspectiva de las necesidades. Fuente: Romagnoli (2015)

debate sobre la satisfacción en el plano de los recursos, provisiones y administración de la respuesta política (disputa por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención e implementación de los satisfactores).

En relación a los diferentes tipos de actores que participan del proceso, en trabajos anteriores (Romagnoli, 2015 y 2016) se planteó la necesidad de distinguirlos y tipificarlos en función de los tipos de intereses que representan y los discursos

de los cuales se constituyan en portadores. Se evidenció la participación de al menos tres tipos de actores: actores estatales, actores económicos y actores sociales, que polemizan y entran en disputa en los distintos momentos e instancias del proceso. A su vez estos actores se agrupan en dos grandes categorías: a) los actores tradicionalmente subordinados, donde a su vez pueden distinguirse actores sociales (demandantes, destinatarios de las políticas, organizaciones sociales) y actores académicos (expertos y científicos sociales posicionados desde una perspectiva crítica), que se caracterizan por desplegar y estrategias de politización de necesidades (demandas) o interpretaciones contrapuestas a las hegemónicas a partir de recursos políticos (manifestaciones, marchas, etc.) y b) los actores tradicionalmente hegemónicos vinculados al mercado, que a través de los recursos económicos pueden ejercer presiones manifiestas y ocultas para que las políticas se orienten a sus intereses y los actores estatales de los distintos niveles jurisdiccionales implicados, que siendo portadores de los “recursos normativos”, se encargan de la traducción de las necesidades politizadas a “necesidades administrables”, recurriendo a los discursos de sistemas funcionalistas de planificadores, expertos en políticas y científicos sociales de la corriente dominante (Fraser, 1986).

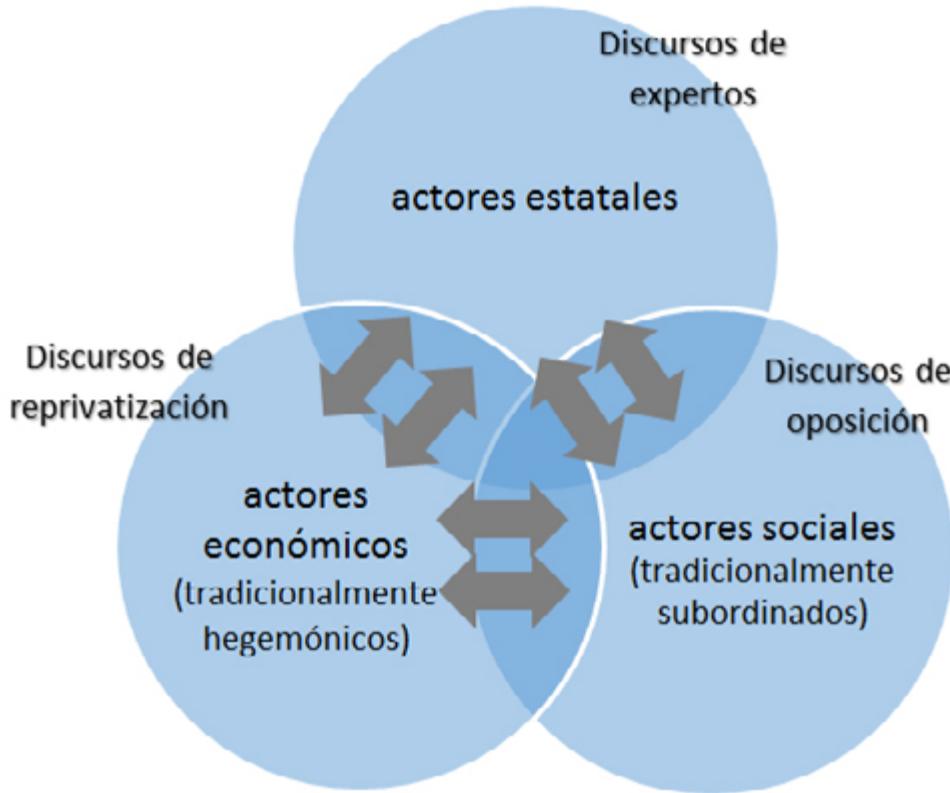


Figura 3. Actores involucrados en el proceso de configuración de las políticas de ordenamiento territorial. Fuente: elaboración propia

Dentro de este repertorio de actores, el Estado asume un rol protagónico en función de su ethos social y el tipo de sociedad que persigue. En esta dirección Esping Andersen (1989) identifica tres modelos de Estado de Bienestar: el Modelo liberal, el modelo corporativista y el modelo socialdemócrata. Además de estas características permanentes que permiten distinguir a grandes rasgos los diferentes tipos de estado, es posible también referirse a las orientaciones periódicamente asignadas a las políticas, a través de las cuales se plasman los diferentes modelos y que obedecen al entramado de actores e intereses que acceden transitoriamente al poder y ejercen el gobierno de cada estado, asignándole características particulares a las políticas. Varios autores (Doyal y Gough, 1994; Gough, 2003, entre otros) han señalado que las políticas públicas varían de acuerdo a las orientaciones de los diferentes modelos de desarrollo. En términos amplios estas orientaciones se pueden caracterizar a partir de los principios político-filosóficos generales que subyacen a las políticas coyunturales. El liberalismo, es más proclive a lograr el equilibrio social fomentando al máximo los principios del llamado mercado autorregulador y limitando sus excesos al mínimo necesario para mantener el orden social, mientras que el socialismo, tiende a hacerlo limitando o regulando el libre funcionamiento de

la economía para contrarrestar las inequidades que este genera, involucrando al estado más directamente en la organización.

Desde este enfoque se considera que la política de ordenamiento territorial no es neutral respecto del modelo de desarrollo de la sociedad. Por el contrario es constitutiva del conjunto de políticas sociales implementadas por los gobiernos, que comprenden muchos otros aspectos, y el contenido de las mismas y sus relaciones, siempre se encuentran condicionadas por la orientación del modelo de desarrollo impulsado por cada gobierno y de manera más general, al modelo de sociedad deseable al que estos aspiran alcanzar. Debido a este motivo, la comprensión de los problemas territoriales y las definiciones de su abordaje desde una política de ordenamiento territorial, son indisociables de la orientación del modelo de desarrollo y de sociedad que promueven los distintos gobiernos (Barreto y otros, 2010 y Romagnoli, 2015).

En esta misma línea, pero ya aplicado concretamente a las políticas de ordenamiento territorial Kullock (2010) distingue tres períodos en el último tercio del siglo pasado en los que establece vinculaciones entre los modelos de desarrollo imperantes “contexto sociopolítico” y las políticas de ordenamiento territorial en Argentina.

Un primer período de franca preponderancia de un “Estado Benefactor” – con las limitaciones con las cuales se dio en América Latina – , que pregona, a partir de fuerte intervención del estado en los procesos socioeconómicos, la superación de los problemas sociales a través de un “*modelo desarrollista de industrialización*”, en donde la Planificación Urbana era uno de sus componentes esenciales. Sin embargo, a medida que el modelo de acumulación derivado del keynesianismo económico mostró signos de agotamiento, y era atacado en todo el mundo por las ideas neoliberales, el progresivo crecimiento de la pobreza y la informalidad deslegitimó el modelo de política de ordenamiento territorial oficial. El agotamiento total de aquel modelo de desarrollo se hizo evidente con la crisis hiperinflacionaria de 1989, que marcó un cambio de época en las políticas generales, con un cambio posterior en las políticas territoriales.

Posteriormente, en los años 90, Kullock (2010) identifica el surgimiento e imposición un período signado por el “Estado Privatizador” que instauró un “*modelo neoliberal*”, que bajo supuestos vinculados a la inefficiencia del estado y la capacidad del mercado para resolver más eficientemente los problemas socioeconómicos y bajo los lineamientos “Consenso de Washington”, argumentó la necesidad de fuertes transformaciones y el retraimiento del rol estado,

que se plasmaron en nuestro país – a través de la instrumentación de la llamada en la Reforma Estructural del Estado – en el traspaso a manos privadas de servicios y funciones antes conferidas al estado, entre ellas la planificación y el ordenamiento del territorio. En este contexto, el ejercicio tradicional de la planificación urbana no tuvo espacio, y su continuidad se dio sólo como mero ejercicio retórico, con escasa incidencia en la gestión.

La Reforma del Estado de los 90 culminó con una de las crisis sociales más grandes que atravesó la Argentina en su historia, la pobreza agudizó, la informalidad se incrementó y el desarrollo urbano de las ciudades no sólo sufrió la irrupción de numerosos nuevos asentamientos informales, sino que padeció la decisión de que la inversión pública relegara la atención de las zonas habitadas por los sectores de más bajos recursos. En ese contexto la política de ordenamiento territorial más bien acompañó la destrucción del tejido físico y social y contribuyó a una fuerte fragmentación socioterritorial del espacio urbano, el aislamiento territorial de la pobreza y a la reproducción de las condiciones de vida de más vulnerables (Barreto y otros 2014 y Romagnoli, 2015).

Tras el fracaso de aquel modelo de desarrollo y la profunda crisis socioeconómica y política que atra-



Figura 4. Vinculación entre las políticas de ordenamiento territorial con las políticas sociales y el modelo de desarrollo. Fuente: Elaboración propia en base a Barreto y otros, 2014 y Romagnoli, 2015.

vesó la Argentina entre los años 2001 y 2002, comenzó a insinuarse un nuevo modelo de desarrollo que adoptó formas definitivas con el gobierno de Nestor Kirchner. Este nuevo modelo, denominado por algunos autores como “postneoliberal” o “neodesarrollista” (Katz, 2004; García Delgado y Nossatto, 2006), se plasmó en un conjunto de reformas orientadas a la recuperación de las funciones del Estado y la reconstrucción de la soberanía. En el campo de las políticas de ordenamiento territorial el Estado propuso importantes e inéditas transformaciones, entre las se destacan la creación de una estructura administrativa liderada por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) con la finalidad de revertir la fragmentación y dispersión de las acciones características de la década de los 90. En dicho marco elaboró una política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial y que contó con el Plan Estratégico Territorial (PET) como herramienta operativa planteando un conjunto ordenado y articulado de programas, proyectos y acciones a ser desarrollados por todos los niveles del Estado, para cumplir con el modelo de país propuesto. Sin embargo, en el aspecto normativo, no logró consolidarse la ley de ordenamiento territorial, lo que sin dudas obstaculizó la consolidación de un sistema de planificación que

pudiera constituirse en una política de estado, que trascendiera la de un determinado gobierno.

Estas limitaciones se evidenciaron inmediatamente ante el cambio de gobierno a partir de 2015, en un contexto de reinstalación del Estado Empresarial bajo el paradigma neoliberal, cuyas medidas iniciales en materia de política de ordenamiento territorial, se orientaron a desmantelar las estructuras organizativas creadas en el período anterior.

Una síntesis conceptual de las vinculaciones e interrelaciones entre las políticas de ordenamiento territorial, las políticas generales del Estado, la orientación del modelo de desarrollo impulsado por cada gobierno y el modelo de sociedad deseable al que estos aspiran alcanzar, se expresa en la Figura 4.

Finalmente para dar cierre al marco interpretativo que se propone para el análisis de las políticas de ordenamiento territorial, resulta necesario explicar que se entiende a la política de ordenamiento territorial como las intervenciones directas de organismos del Estado de distintas jurisdicciones, realizada desde determinadas orientaciones políticas, sobre la organización y producción territorial, y que- desde el enfoque que se propone en este trabajo- debe tener como objetivo: asegurar el



Figura 5. Instrumentos de una política de ordenamiento territorial Fuente: elaboración propia en base a Galarza Lucich (2002) y Barreto y otros (2017).

equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el medioambiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población (Galarza Lucich, 2002 y Barreto, Ebel y Abildgaard (2015).

Se entiende además que una política de ordena-

miento territorial debe ser concebida como un sistema integrado por tres instrumentos estructurales, que se interrelacionan e interdefinen: el Plan Territorial con sus instrumentos operativos (los programas y proyectos), el marco normativo (conjuntos de leyes, normas, decretos, ordenanzas, códigos, etc.) que garantice su consolidación como una política de Estado que trascienda las coyunturas de los distintos gobiernos y un modelo de gestión (estructura organizacional y prácticas administrativas que permitan su concreción en el territorio). La inexistencia, debilidad o incongruencia de algunos de estos tres elementos condiciona fuertemente el cumplimiento de los objetivos precedentemente explicitados y limita la posibilidad del el Estado de asumir un rol protagónico para garantizarlos (ver Figura 5).

Reflexiones finales

A modo de síntesis, recuperando los tópicos desarrollados en la propuesta de un marco interpretativo crítico para el análisis de las políticas de ordenamiento territorial, pueden señalarse algunos lineamientos desde los cuales interpelar a las políticas.

1) El territorio, por ser un espacio de pujas de inte-

reses de diversos actores, debería concebirse para la formulación de las políticas de ordenamiento territorial como un escenario de fenómenos multidimensionales, complejos y dinámicos, consecuentemente debe ser abordado por políticas integrales desde un abordaje multidimensional, multiescalar y multiactoral.

2) La formulación de las políticas de ordenamiento territorial debería asumir su carácter cíclico o procesual, reconociendo que su inicio no se da cuando el Estado reconoce una determinada necesidad, sino que el otorgamiento de estatuto político de una determinada demanda ya es el resultado de una instancia de lucha por su politización y que cada momento del proceso implica nuevas disputas por la interpretación de esa necesidad y la definición de los satisfactores “adecuados” y en la fase de la implementación, donde se materializa la lucha por la satisfacción efectiva de la necesidad.

3) El reconocimiento de los diversos actores (Estado, Mercado, Actores Sociales) con asimétricas cuotas de poder y disímiles recursos y estrategias involucrados en el proceso de configuración de las políticas de ordenamiento territorial resulta ineludible en virtud de reconocer la necesidad de que el Estado asuma un rol protagónico en la intermediación entre las necesidades del capital y las necesidades sociales con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable, equilibrado y equitativo del territorio.

4) Las políticas de ordenamiento territorial con el resto de las políticas sociales delineadas e implementadas por un determinado gobierno, deben analizarse en el contexto de la orientación de la política general y del modelo de desarrollo y en definitiva de sociedad que se prefigura desde el ethos social del Estado.

5) Toda política de ordenamiento territorial con objetivos de asegurar el equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el medioambiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población, debe contemplar en su diseño los instrumentos estructurales necesarios para su implementación (plan, marco normativo y gestión).

Referencias bibliográficas

Barreto, M. A.; Alcalá, L. I.; Benítez, M. A.; Fernández, M. E.; Pelli, M. B.; Giró, M.; Fernández, M. E. y Romagnoli, V. Colaboración especial: Depetris, N. 2014. *“La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones”*. Buenos Aires: DISEÑO,

Barreto, M. A., Ebel Gabriela y Abildgaard (2015) *Procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el nordeste*. Actas digitales Encuentro XVI ENANPUR. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

- Bourdieu, P. (1993) "Esprits d'Etat". Revista Actes de la Recherche N° 96/97.
- Bourdieu, P. (1998) *La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid: Taurus Ediciones.
- Bourdieu, P. (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Doyal, L. y Gough, I. (1994) *A theory of human need*. London: Macmillan.
- Esping Anderesen, C. (1989) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Fraser, N. (1986) "Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales" *Diánoia*, Vol. 32, n° 32, 1986, p. 167–202..
- Fraser, N. (1991) "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío" *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991.
- Galarza Lucich, L. (2002) *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Lima: PNUD. Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano, 3.
- García Delgado, D. y Nosoeto, L. (s/f) *El Desarrollo en un Contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: CICCUS- FLACSO.
- Gough, I. (2003) *Capital global, necesidades humanas y políticas sociales*. Bs As: Miño Davila- Ciepp.
- Jobert, B. (2005) *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Katz, C. (2004) *El posneoliberalismo en América Latina. Enfoques alternativos* (23).
- Kullock, D. (2010) *Planificación urbana y gestión social. Reconstuyendo paradigmas para la actuación profesional en Cuaderno Urbano* (9), Buenos Aires Nobuko- Eudene. pp.243-274
- Romagnoli, V. (2012) "La configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR (Chaco). Avances en la construcción de un enfoque teórico para su abordaje", en Leoni, María S.; Leconte, Mariana y Sudar Klappenblach, Luciana (comp.) *Libro de Actas. 446. XXXII Encuentro de Geohistoria Regional. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET- UNNE* pp. 799 – 810.
- Romagnoli, V. (2015a) "El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales y su incidencia en la configuración del territorio a partir del caso del Barrio Chelilly de Resistencia (Chaco, Argentina)", en Carpio, María B.; Fantín, María A.; Leoni, María S. y Salinas, María L. (Comps.) *Libro de Actas del XXXIV Encuentro de Geohistoria Regional. Resistencia* Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET- UNNE. pp. 547-558.
- Romagnoli, V. (2015b) "La disputa por la configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas. Construcción de un marco interpretativo para su abordaje", *ADNea Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*, Vol. 3, N° 3, p. 101-118.
- Romagnoli, V. (2015) "¿Qué vivienda necesitan los pobres? Un estudio sobre la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes a partir del caso del Área Metropolitana Gran Resistencia- AMGR (Chaco, Argentina)". Tesis doctoral inédita. p 448.
- Romagnoli, V. (2017a) "La Política Federal de Vivienda en el AMGR (Chaco, Argentina). Disputas, interpretaciones hegemónicas y expresiones territoriales del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas". En *Revista ADNea Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*. Vol 5 N° 5. Editorial de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE. Págs. 97-106.
- Romagnoli, V. (2017 b) "El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales. Un modelo teórico - metodológico para su análisis desde una perspectiva interpretativa". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 7 N° 13. Departamento de Planificación y Políticas Públicas UNLa. Págs. 89-107.
- Subirats, J. (2001) "El análisis de las políticas públicas". GAC

SAINT N° 15, Vol. 3, p. 259–264.

Tamayo Sáez, M. (1997) “*El análisis de las políticas públicas*”, en:
Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.). La nueva administración pública. Madrid: Alianza Universidad. pp. 2-22.